



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.3.2005
COM(2005) 64 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**RAPPORT 2003 RELATIF AU PROGRAMME PHARE ET AUX INSTRUMENTS DE
PRÉADHÉSION POUR CHYPRE, MALTE ET LA TURQUIE**

{SEC(2005) 273}

INTRODUCTION

Le présent rapport annuel de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et au Comité économique et social européen, évalue l'état d'avancement du programme PHARE dans les dix pays bénéficiaires. Il couvre aussi les instruments de préadhésion pour Chypre, Malte et la Turquie.

Un document technique, présenté en annexe au présent rapport, comporte des sections consacrées à la programmation et à la mise en œuvre du programme PHARE dans chacun des treize pays bénéficiaires.

1. BILAN DE L'ANNEE

1.1. Principales évolutions du processus d'élargissement en 2003

Suite à la décision du Conseil européen de Copenhague de 2002, autorisant les dix nouveaux États membres (**Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République slovaque et Slovénie**) à adhérer à l'UE le 1er mai 2004, le traité d'adhésion et l'acte d'adhésion ont été signés à Athènes le 16 avril 2003 et présentés pour ratification aux États membres actuels et adhérents, conformément aux procédures de ratification nationales de chaque État.

À partir de la signature du traité d'adhésion, les pays adhérents ont pu participer en tant qu'"observateurs actifs" aux organes du Conseil, ainsi qu'aux divers comités présidés par la Commission européenne.

Aux fins de fournir une information de bonne qualité sur le processus d'élargissement, la Commission a adopté une *stratégie de communication pour l'élargissement*, s'adressant à l'ensemble des ressortissants communautaires, mais aussi à la population des nouveaux États membres.

En ce qui concerne les deux autres pays candidats, dans ses *rapports réguliers* adoptés le 5 novembre 2003, la Commission indiquait que la **Bulgarie** et la **Roumanie** continuaient à remplir les critères politiques, mais qu'elles ne satisfaisaient pas encore complètement aux critères économiques. Les rapports affirmaient que ces deux pays progressaient de manière satisfaisante et étaient en bonne voie pour achever l'alignement législatif qui leur avait été demandé. Toutefois, des efforts soutenus étaient encore nécessaires pour renforcer leurs capacités administratives et judiciaires, en vue de garantir une application correcte de l'acquis communautaire. Pour aider ces pays dans leurs efforts, le 14 avril, le Conseil a adopté des partenariats révisés pour l'adhésion, basés sur les propositions émanant de la Commission. De plus, l'aide de préadhésion augmentait de manière significative¹.

S'agissant de la **Turquie**, son gouvernement avait accéléré les réformes et déployé des efforts importants pour parvenir à satisfaire aux critères politiques de Copenhague. De la même manière, des progrès considérables avaient été faits pour satisfaire aux critères économiques. Cependant, le rapport indiquait également que des efforts supplémentaires étaient nécessaires

¹ Augmentation moyenne de 30 % pendant la période 2004-2006, portant le budget annuel moyen à 400 millions d'euros pour la Bulgarie et à un milliard d'euros pour la Roumanie.

dans plusieurs domaines, tels que le contrôle de l'armée par la société civile et l'exercice des droits fondamentaux, et notamment de la liberté de culte. Un *partenariat révisé pour l'adhésion*, comportant des conseils précis pour les domaines où des progrès supplémentaires étaient encore nécessaires, a été adopté en avril 2003. Ce document comportait aussi une proposition visant à augmenter l'aide financière afin d'atteindre un budget total de 1 050 millions d'euros, échelonné sur une période de trois ans.

Dans ce contexte, il convient encore de mentionner que la **Croatie** a posé sa candidature pour devenir membre de l'UE en février 2003 et a reçu le statut de candidat le 18 juin 2004.

1.2. Conclusions principales des Conseils européens de 2003

En ce qui concerne la **Bulgarie** et la **Roumanie**, le *Conseil européen de Bruxelles* du 12 décembre a salué les conclusions et les recommandations des rapports de suivi de la Commission, du document de stratégie et des rapports réguliers adoptés par la Commission en novembre. Au début de l'année 2004, le Conseil a invité la Commission à présenter sa proposition relative au cadre financier pour la Bulgarie et la Roumanie, sur la base duquel les projets de positions communes révisées concernant les chapitres toujours ouverts, seraient proposés au printemps 2004. Le Conseil a pris acte de l'affirmation de la Commission selon laquelle cette dernière entendait fonder sa proposition sur les principes et méthodes appliqués au cours des négociations avec les dix pays adhérents. Si PHARE prépare les pays candidats à adhérer à l'UE, le programme vise aussi à assurer une aide dans l'effort de préadhésion, grâce aux fonds structurels. De plus amples informations à cet égard sont fournies dans la section II.1 de l'annexe.

En ce qui concerne **Chypre**, le *Conseil européen de Thessalonique* qui s'est tenu en juin a salué la communication de la Commission intitulée "*Moyens permettant d'encourager le développement économique de la partie nord de Chypre et de la rapprocher de l'Union*". La Commission a proposé de jouer un rôle actif en offrant une aide financière aux régions chypriotes-turques du nord du pays pour faciliter leur développement économique, afin de promouvoir le commerce avec ces régions du nord et d'aider à son rapprochement avec l'Union.

2. MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES: APERÇU GENERAL

2.1. Mise en oeuvre des lignes directrices PHARE

2003 a été la dernière année de programmation de préadhésion pour les dix nouveaux États membres. À partir de 2004, la programmation de préadhésion couvre uniquement la Bulgarie et la Roumanie.

La programmation a reposé sur les lignes directrices PHARE², qui ont ensuite été révisées le 6 septembre 2002³ à la suite de l'adoption par la Commission d'une stratégie pour le retrait progressif du programme PHARE, visant à réaliser cette transition inédite entre l'aide de préadhésion et le soutien structurel et pour accompagner les modifications nécessaires apportées au règlement relatif à la *coopération transfrontalière* (CTF) (CE) n° 2760/98, tenant compte de l'approche unifiée requise dans le domaine de la sûreté nucléaire et mettant l'accent sur la transition vers l'EDIS (voir aussi la section 3.1).

² (SEC (1999) 1596), approuvé par la Commission le 13 octobre 1999

³ C(2002) 3303-2

Le 22 décembre, les lignes directrices PHARE ont été révisées une nouvelle fois dans une communication⁴ redéfinissant le concept de ‘renforcement des institutions’⁵ et soulignant la nécessité d’accélérer la décentralisation des compétences en matière financière et de gestion au profit des pays bénéficiaires.

La stratégie de retrait progressif du programme PHARE a continué à être mise en oeuvre afin de garantir une transition harmonieuse dans les pays adhérant à l'Union européenne le 1er mai 2004.

En dehors de la modification apportée au règlement (CE) n° 2760/98 concernant la mise en oeuvre d'un programme de coopération transfrontalière dans le cadre du programme PHARE, les lignes directrices révisées concernant PHARE font passer deux messages importants sur la coopération avec les pays non membres de l'UE et non candidats à l'adhésion, et sur la coopération transnationale et interrégionale, à savoir que: les dix pays bénéficiant du programme PHARE sont encouragés à utiliser les ressources dont ils disposent au titre de leurs programmes nationaux PHARE pour financer des actions transnationales à leurs frontières extérieures et s'attaquer ainsi aux nouvelles lignes de séparation éventuelles aux futures frontières de l'Union. La Bulgarie et la Roumanie sont en outre invitées à continuer d'utiliser les ressources de leurs programmes nationaux PHARE pour financer leur participation aux programmes Interreg III B (coopération transnationale) ou Interreg III C (coopération interrégionale).

Bien que l'aide de préadhésion accordée à Malte, à Chypre et à la Turquie soit régie par des règlements distincts⁶, dans l'ensemble, les programmes pour 2003 suivent la méthodologie et la comitologie PHARE.

2.2. Engagements PHARE⁷

Les engagements PHARE se sont élevés, au total, à 1 699 millions d’euros, selon la répartition suivante:

	millions d’euros
Programmes nationaux	1 223
Coopération transfrontalière	161
Programmes régionaux et horizontaux	187
Sûreté nucléaire	128

⁴ C (2003) 4906

⁵ À titre indicatif 65 % des fonds PHARE vont actuellement au ‘renforcement des institutions’ (à savoir 30 % pour des mesures ‘douces’, comme par exemple la transmission de savoir-faire et 35 % pour des mesures ‘dures’ telles que les investissements d’équipement). Cette répartition contraste avec la précédente, qui prévoyait 30 % pour le renforcement des institutions (uniquement des mesures ‘douces’) et 70 % pour les investissements (dont 35 % consacrés à la réalisation d’investissements destinés à favoriser la cohésion sociale et économique et 35 % consacrés à la réalisation d’investissements pour le renforcement des institutions).

⁶ Règlement (CE) n° 555/2000 adopté le 13 mars 2000 pour Chypre et Malte et règlement (CE) n° 2500/2001 adopté le 30 décembre 2001 pour la Turquie.

⁷ Des informations financières complémentaires sur PHARE sont fournies dans la section III de l’annexe.

Les programmes nationaux se répartissaient comme suit:

	millions d'euros		millions d'euros
Bulgarie	99	Lituanie	67
Rép.tchèque	95	Pologne	403
Estonie	40	Roumanie	272
Hongrie	107	Slovaquie	57
Lettonie	46	Slovénie	38

En outre, des programmes d'aide de préadhésion ont été adoptés pour **Malte, Chypre et la Turquie**, ainsi qu'un ensemble de mesures d'aide spéciale, **en faveur de la partie nord de Chypre**:

	millions d'euros		millions d'euros
Chypre	12	Partie-nord-de Chypre	12
Malte	13	Turquie	145

Des informations détaillées sur le programme PHARE dans chaque pays figurent dans l'annexe - partie I: section consacrée à chaque pays - du présent rapport.

2.3. Assistance financière et technique

En vertu des lignes directrices actuelles du programme PHARE, environ 65 % des ressources sont réservés au renforcement des institutions, le principal instrument utilisé à cette fin ainsi que pour le transfert de savoir-faire, étant le **jumelage ou le jumelage léger** (détachement d'experts des États membres auprès des pays candidats afin d'aider ces derniers à développer leur capacité à mettre en œuvre des aspects spécifiques de l'acquis communautaire). Les 35 % restants sont consacrés à la réalisation d'investissements visant à promouvoir la cohésion économique et sociale (CES).

À la suite de l'importance accordée, en 2002, à l'élaboration de **plans d'action** visant à établir les activités prioritaires liées aux capacités administratives et judiciaires à créer avant l'adhésion et la mise en œuvre de mesures spécifiques visant à résoudre ces problèmes, l'accent a été mis, en 2003, sur les efforts nécessaires pour appuyer la cohésion économique et sociale et pour se préparer au financement communautaire postadhésion.

Plusieurs programmes multinationaux ou horizontaux ont été introduits pour s'attaquer aux problèmes hautement prioritaires liés à l'adhésion qui se faisaient jour et qui pouvaient être mieux résolus grâce aux économies d'échelle inhérentes à ce type de programmes. Ceux-ci couvrent le développement des PME, l'infrastructure et les finances municipales, les opérations TAIEX, la participation des pays PHARE aux comités communautaires, la sécurité nucléaire, la programmation de petits projets, la coopération en matière de statistiques, la protection de l'environnement et un programme relatif à l'information et à la communication. Pour de plus amples informations sur ces activités, voir les sections II.2.2.2. et II.2.2.3. de l'annexe.

2.4. Coordination de l'aide communautaire de préadhésion

SAPARD⁸ (programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) vise à aider les pays candidats à résoudre les problèmes d'ajustement structurel se posant dans leur secteur agricole et leurs zones rurales et à appliquer l'acquis communautaire relatif à la PAC (politique agricole commune), ainsi que la législation qui s'y rapporte. Des informations détaillées sur les activités de ce programme peuvent être obtenues dans le rapport annuel SAPARD 2003.

ISPA⁹ (instrument pour les politiques structurelles de préadhésion) vise surtout à aligner les pays candidats sur les normes communautaires en matière d'infrastructures et finance aussi les principales infrastructures en matière d'environnement et de transports. Des informations détaillées sur les activités de cet instrument peuvent être obtenues dans le rapport annuel ISPA 2003.

Un rapport annuel distinct concernant la coordination de l'aide de préadhésion fournit des informations plus détaillées sur la coordination entre PHARE, ISPA et SAPARD. Le *Comité de coordination* de la Commission chargé des trois instruments de préadhésion s'est réuni trois fois au niveau des directeurs.

Un document général sur les aides, dans lequel la Commission fournit des informations sur la coordination de l'aide de préadhésion, et en particulier sur les données financières indicatives pour chaque pays et relatives aux trois instruments, concernant la coordination avec la BEI et les IFI et concernant les progrès et les perspectives de la gestion décentralisée, a été présenté au comité de gestion PHARE le 9 avril.

2.5. Coopération avec la BEI et les institutions financières internationales

La coopération avec la BEI et les autres institutions financières internationales (IFI) s'est poursuivie dans le cadre du protocole d'accord sur la coopération en matière d'aide de préadhésion.

Les services de la Commission organisent régulièrement des réunions avec la BEI et les autres institutions financières internationales pour coordonner des questions relatives à la programmation et à la mise en oeuvre, ainsi que des questions de procédure. Aux fins d'organiser la transition de l'aide de préadhésion au statut de membre à part entière de l'UE pour les pays qui y ont adhéré en mai 2004, la Commission a aussi présidé, le 26 mars 2004, le groupe de travail CE/IFI et le groupe de travail de haut niveau CE/IFI, dont l'objet consiste à fournir un lieu de rencontre aux cadres supérieurs responsables de la gestion de la CE et de l'ensemble des IFI.

Pour PHARE, le principal instrument de cofinancement a une nouvelle fois été la Facilité en faveur des PME, à laquelle participent la BEI, la BERD et la Banque de développement du Conseil de l'Europe/KfW. L'objectif est de poursuivre le cofinancement du renforcement des capacités du secteur financier afin de développer le financement des PME (par le biais de la Facilité en faveur des PME) et des municipalités (par le biais de la Facilité en faveur des municipalités). Le 5 décembre, la Commission a approuvé deux programmes PHARE

⁸ Pour des informations d'ordre général, voir aussi le site de la DG Agriculture
http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_en.htm

⁹ Pour des informations d'ordre général, voir aussi le site de la DG Politique régionale
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/ispa/ispa_en.htm

concernant la Facilité en faveur des PME 2003 et prévoyant pour la première fois un sous-volet rural permettant de cibler de manière spécifique le développement du secteur du crédit à vocation rurale au sein des intermédiaires financiers locaux. Les deux IFI impliquées sont la BERD et la Banque de développement du Conseil de l'Europe/KfW. Pour plus de détails sur ces facilités, voir la section II.2.2.3 de l'annexe.

3. GESTION DU PROGRAMME

3.1. Progression vers la décentralisation étendue (EDIS)

EDIS marque la décentralisation totale de l'aide communautaire ou, en d'autres termes, le processus par lequel la gestion des fonds communautaires de préadhésion est transmise à l'administration du pays candidat, tandis que la Commission n'exerce aucun contrôle ex ante systématique sur les diverses transactions, mais se limite à un rôle de contrôle ex post, tout en gardant la responsabilité finale quant à l'exécution du budget général.

Au cours de l'année 2003¹⁰, les préparatifs en vue de l'EDIS se sont accélérés dans tous les pays candidats. Le passage à l'EDIS s'effectue par une approche en quatre étapes, décrites dans le document de travail de la Commission intitulé "préparation à une décentralisation étendue" (communiqué aux pays candidats en 2000) et dans le document "Feuille de route vers l'EDIS pour ISPA et PHARE" (adressé aux pays candidats en 2001).

La Commission et les administrations nationales des pays candidats et adhérents ont continué à superviser le processus par le biais de groupes de travail à haut niveau (GTHN), établis en 2002 dans tous les pays PHARE pour superviser la transition vers l'EDIS et pour fournir un soutien concret sur des questions spécifiques liées au passage à l'EDIS.

En mars, un séminaire sur la passation de marchés publics a été organisé à Bruxelles pour les cadres concernés des administrations nationales des pays candidats et adhérents. Ce séminaire a abordé des questions liées aux changements résultant de l'introduction d'un nouveau règlement financier et applicable au budget général des Communautés européennes¹¹ et aux implications pour les projets de préadhésion, ainsi qu'à l'abandon des règles de passation des marchés applicables à l'aide extérieure au profit des directives communautaires relatives à la passation des marchés, à partir du 1er mai 2004.

Comme suite à cette initiative, la Commission a organisé, dans chaque pays, une formation destinée au personnel des services concernés par le programme PHARE. Elle a aussi veillé à l'élaboration et à la dissémination d'une étude comparative (grâce à l'aide de SIGMA, le programme de soutien à l'amélioration de l'administration et de la gestion) sur les règles applicables à l'aide extérieure et sur les directives européennes.

L'obligation de mettre l'EDIS en place avant la date d'adhésion a été inscrite dans l'acte d'adhésion (article 33) et a clairement fourni une impulsion pour les derniers préparatifs en vue de la transition vers l'EDIS.

À la fin de l'année 2003, la situation des douze pays concernés à l'égard de l'EDIS s'établissait comme suit:

¹⁰ Exception faite de la Turquie qui est passée au système de mise en oeuvre décentralisé (EDIS) en 2003.

¹¹ Règlement (CE) n° 1605/2002 du Conseil de juin 2002 – JO L248 du 16.9.2002

- **La Bulgarie et la Roumanie** avaient bien avancé dans la première étape (évaluation des écarts).
- **La Pologne et l'Estonie** avaient achevé la troisième étape (évaluation de la conformité), mais n'avaient pas encore soumis à la Commission les demandes d'accréditation EDIS requises pour entamer la quatrième et dernière étape de la feuille de route. Ces deux demandes ont finalement été présentées à la Commission au début de l'année 2004.
- **La République tchèque, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, la Slovaquie et la Slovénie** avaient soumis les demandes d'accréditation EDIS requises à la Commission, ce qui a permis d'entamer l'étape finale et a donné lieu à un audit de vérification, mené par les services compétents de la Commission. Si cet audit se soldait par une conclusion positive, il entraînerait l'adoption du système de l'EDIS, sanctionnée par une décision de la Commission, éliminant tout contrôle ex ante de la gestion des fonds de préadhésion. En novembre et décembre, les auditeurs de la DG Élargissement ont entrepris des contrôles de vérification sur place en **Hongrie** et en **Slovénie**. Le résultat de ces audits n'a cependant pas abouti au lancement du processus d'adoption, par la Commission, d'une décision de passer au système de l'EDIS avant la date d'adhésion.
- Dans le prolongement des audits de 2002, des contrôles de suivi ont été menés à **Malte** et à **Chypre**. Le résultat de ces audits de suivi n'a pas abouti au lancement du processus d'adoption, par la Commission, d'une décision de passer au système de l'EDIS avant la date d'adhésion.

3.2. Suivi et évaluation

La fonction de suivi et d'évaluation vise, tout d'abord, à permettre de superviser et d'évaluer l'aide financière apportée aux pays bénéficiaires pour atteindre leurs objectifs de préadhésion en évaluant le fonctionnement du programme et en tirant des enseignements. Le second objectif de cette fonction est d'aider au développement des capacités de suivi et d'évaluation au niveau local, qui constituent des outils pour renforcer la capacité des États de gérer et de contrôler l'aide de préadhésion.

3.2.1. Évaluation ex ante

Le rapport d'évaluation ex ante sur les mécanismes de programmation PHARE pour l'année 2004 et les années ultérieures a souligné la nécessité d'adopter une approche de programmation plus stratégique, d'augmenter les fonds alloués à la conception de projets et d'introduire un contrôle qualitatif plus systématique. Ce rapport a abouti à l'adoption d'un plan d'action et de mesures de suivi¹² tenant compte des recommandations du rapport.

3.2.2. Suivi et évaluation intermédiaire

Le système PHARE de *suivi et d'évaluation intermédiaire* a donné lieu à quelque 123 rapports d'évaluation sectoriels et thématiques des programmes PHARE, émanant des différents pays. L'évaluation intermédiaire (EI) du programme d'aide de préadhésion pour la

¹² Ces mesures comprenaient des lignes directrices applicables à la programmation pluriannuelle, l'amélioration des fiches de projet et l'utilisation de cadres logiques.

Turquie a été engagée au début de l'année 2003, tandis que le système d'évaluation intermédiaire a aussi été introduit à Malte et à Chypre.

Dans l'ensemble, les résultats des évaluations intermédiaires ont permis de conclure que le fonctionnement de PHARE était satisfaisant. Les priorités des projets correspondaient à celles des partenariats pour l'adhésion et tenaient compte des rapports réguliers et des plans d'action. L'évaluation intermédiaire est elle-même maintenant largement acceptée comme faisant partie intégrante du cycle de gestion des projets. Les suites données aux conclusions et aux recommandations des évaluations ont eu de nombreux effets bénéfiques et ont permis la diffusion d'une culture de l'évaluation. Des informations plus détaillées sur l'évaluation intermédiaire pratiquée dans les nouveaux États membres figurent dans la section II.3 de l'annexe.

3.2.3. Évaluation ex post

L'évaluation ex post menée en 2003 sur les programmes nationaux PHARE pour la période 1997-98 a souligné la pertinence de PHARE, qui a traité de problèmes "constituant des obstacles critiques ou très critiques sur la voie menant à l'adhésion", l'impact extrêmement important sur des questions de politique liées à l'acquis communautaire (troisième critère de Copenhague), et la forte domination exercée par les services de la Commission sur le processus de programmation, qui reflète en partie les faiblesses observées au niveau de la programmation des pays candidats. Voir aussi la section II.3 de l'annexe.

3.3. Autres activités

Plusieurs autres mesures ont été prises par les services de la Commission en vue d'améliorer la qualité des programmes pour l'année 2004, ainsi que pour promouvoir le développement de la capacité de suivi et d'évaluation au niveau local. Les actions spécifiques sont décrites dans la section II.3.3 de l'annexe.